Niveau(x) d'enseignement : [illegible]

Paré, Hélène

Une analyse de l'Accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes / Hélène Paré. -- [Éd. rev. et modifiée]. -- Montréal : Institut canadien d'éducation des adultes, 1987.
19 f. ; 28 cm.

Titre de la page couverture

Institut canadien d'éducation des adultes

Descripteurs : formation professionnelle ; financement ; subvention gouvernementale ; entente intergouvernementale ; éducation des adultes

Identificateurs de sujet : Accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes

Ce document retrace l'histoire de l'**Accord** signé le 5 février 1987 entre le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et le ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu du Québec et en analyse les répercussions. Après un historique détaillé des accords précédents et de la négociation qui a abouti au présent accord, on note les aspects positifs de cette entente ainsi que le grand nombre de questions qu'elle soulève. Une des questions importantes laissées en suspens concerne le refus d'Ottawa d'indexer le montant annuel de 135 millions $ alloué dans le cadre de l'entente. Un autre point qui a alimenté les discussions de la négociation, sans nous en avoir, est la réduction progressive de 40% de la participation d'Ottawa au financement de la formation professionnelle en institution. Finalement, on constate que l'**Accord** consacre un nouveau glissement de pouvoir du Québec vers le Canada et que l'absence d'une politique d'ensemble à l'égard de la formation professionnelle au Québec a de plus en plus de conséquences négatives.

Type de document :

ISN: 9041

INSTITUT CANADIEN
D'EDUCATION
DES ADULTES

506 est, Ste-Catherine
suite 800, Montréal
Québec 842-.766
H2L 2C7

UNE ANALYSE DE L'ACCORD CANADA-QUÉBEC SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

Hélène Paré

Mai 1987

Modifié, juin 1987

LA FORMATION PROFESSIONNELLE: JURIDICTION PROVINCIALE ET POUVOIR FEDERAL DE DEPENSER

Le 5 février dernier, après plus de deux ans d'échanges et de négociation, était signé le nouvel Accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes. Les deux signataires sont le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et le ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu du Québec.

Cet Accord vient compléter la série d'ententes partielles conclues entre les deux gouvernements et portant sur divers aspects de la Planification de l'emploi, stratégie de développement de la main-d'oeuvre adoptée par le gouvernement canadien en 1985.

L'accord précédent, signé en octobre 1982, était valable jusqu'au 31 mars 1985 et avait été prolongé d'un an, jusqu'au 31 mars 1986: entre cette date et le 5 février 1987, le financement de la formation de la main-d'oeuvre au Québec par le gouvernement fédéral a été suspendu, puisqu'aucune entente ne le régissait.

Pourquoi est-il si important que les deux gouvernements signent des accords sur cette question? C'est que la formation de la main-d'oeuvre fait partie intégrante de l'éducation, un domaine de juridiction provinciale: un domaine où, depuis que la confédération canadienne, existe, les provinces ont le pouvoir exclusif de faire des lois.

En revanche, le gouvernement fédéral, pour sa part, détient un pouvoir particulier, celui de dépenser des fonds dans quelque domaine que ce soit, pourvu que les problèmes auxquels il s'attaque ainsi soient communs à l'ensemble des provinces ou à la majorité d'entre elles, autrement dit: des problèmes ou des questions à caractère "national".

En outre, il y a des domaines où le fédéral et les provinces se partagent le pouvoir de légiférer: le travail est un de ceux-là...

C'est en vertu de son pouvoir général de dépenser que le Gouvernement fédéral contribue, depuis des décennies, au financement de la formation professionnelle des adultes au Québec.

Avant 1967, ces contributions touchaient surtout des dépenses d'infrastructure. En 1967, le gouvernement fédéral adopte une Loi nationale sur

la formation, qui régit le Programme national de formation, à l'intention de la main-d'oeuvre au travail ou en chômage.

Dès lors, le financement de la formation, l'"achat" de cours dans les établissements scolaires, doit faire l'objet d'accords entre les gouvernements du Canada et du Québec. En effet, les ministères concernés doivent s'entendre sur la manière dont Ottawa dépensera des fonds, pour une période de trois ans, dans un domaine de compétence provinciale, la formation professionnelle des adultes.

Pendant quinze ans, des accords triennaux sont conclus entre le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et le ministère de l'Education du Québec.

LES ANNEES QUATRE-VINGT: UN TOURNANT

Les années quatre-vingt marquent un tournant dans l'évolution des rapports entre le Canada et le Québec en matière de formation des adultes: les transformations rapides de l'économie, de l'organisation du travail et de l'environnement de travail, par l'introduction des nouvelles technologies en particulier, confèrent à la formation professionnelle une importance qu'elle n'avait encore jamais eue: pour la population adulte, au travail ou à la recherche d'un emploi, comme pour les industriels, elle représente un élément de solution aux multiples problèmes entraînés par ces profonds bouleversements.

Dans ce contexte, il devient urgent pour les gouvernements de préciser leurs intentions et surtout leurs politiques à cet égard; les actions qu'ils entreprennent en ce sens prennent bientôt l'allure d'une course par étapes ou d'un jeu d'adresse.

Juillet 1981:

Le "rapport Dodge" (L'évolution du marché du travail dans les années 1980, Ottawa) insiste sur la nécessité de lier davantage la formation professionnelle aux exigences du marché du travail, de faire en sorte qu'elle soit en mesure d'adapter rapidement la main-d'oeuvre aux besoins de l'industrie.

1982:

Le "rapport Allmand" (Du travail pour demain, Ottawa) ajoute à ces préoccupations un souci particulier de la part d'Ottawa à l'égard de la formation de base et de l'éducation permanente.

Février 1982:

Le rapport de la Commission Jean insiste sur le fait que le Québec doit s'empresser de récupérer tous les pouvoirs qui lui reviennent dans le domaine de la formation professionnelle des adultes et d'adopter une politique claire à cet égard.

Juillet 1982:

Le gouvernement fédéral adopte une nouvelle Loi nationale sur la formation et propose au Québec un accord portant sur la formation en institution et la formation en entreprise. Les conditions rattachées au financement de la formation professionnelle au Québec confirment qu'Ottawa s'oriente vers un accroissement de ses pouvoirs dans ce domaine, particulièrement en déterminant les priorités quant aux objectifs de la formation et aux critères d'accessibilité (métiers "d'importance nationale") et en développant l'aide à la formation en entreprise.

Début 1984:

Le gouvernement du Québec adopte Un projet d'éducation permanente, Enoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes; dès lors, la formation professionnelle est placée sous la responsabilité du ministre de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu et le réseau des commissions de formation professionnelle, en région, est revitalisé et reçoit des mandats plus importants.

La position du Québec semble claire:

> "Les exigences du développement des ressources humaines au Québec, si étroitement reliées à celles du développement social et économique de la collectivité, appellent l'établissement d'une politique en éducation des adultes. Celle-ci n'atteindra pas, cependant, son accomplissement, aussi longtemps que le Québec n'aura pas rapatrié du gouvernement fédéral la totalité des ressources que ce dernier consacre à la formation des

adultes et qu'il ne pourra exercer toute sa maîtrise en ce domaine qui relève de sa compétence.

Sous le prétexte de devoir répondre aux besoins que crée la mobilité de la main-d'oeuvre canadienne, le gouvernement fédéral, en recourant à son irrépressible pouvoir de dépenser, s'est arrogé l'autorité d'occuper, sur l'ensemble du territoire québécois, le champ de la formation de la main-d'oeuvre. Les gouvernements successifs du Québec n'ont pas ménagé leurs efforts, mais en vain, pour récupérer cette compétence. Tous les arguments avancés, tant sur la compétence exclusive des provinces en matière d'éducation que sur la nécessité d'harmoniser, autour d'un seul centre de décision, les grandes politiques de la formation de la main-d'oeuvre et du développement économique, n'ont pas réussi à persuader le gouvernement fédéral d'admettre le caractère inacceptable de sa présence dans ce secteur d'activité.

Le gouvernement du Québec agrée la recommandation de la Commission d'étude quant au recouvrement des fonds et des programmes fédéraux en matière de formation professionnelle. Nous partageons tout à fait, également, les inquiétudes et les impatiences exprimées, en particulier, par l'Institut canadien d'éducation des adultes à ce sujet. En dépit de l'échec de toutes les tentatives menées jusqu'ici auprès du pouvoir fédéral pour que celui-ci reconnaisse la compétence du Québec, le présent énoncé de politique réaffirme, avec vigueur et détermination, la revendication du Québec, en raison de ses intérêts culturels, sociaux et économiques propres, de toute l'autorité qui lui appartient en matière de formation des adultes."

(Énoncé d'orientation, p. VI et VII)

L'Énoncé d'orientation ne comporte toutefois pas encore de politique d'ensemble à l'égard de la formation professionnelle. Devons-nous comprendre que l'intervention du gouvernement canadien dans ce domaine peut à elle seule justifier l'absence de politique précise de la part du Québec?

Septembre 1984: élections fédérales: changement de parti au pouvoir.

Janvier et février 1985:

Deux conférences fédérales-provinciales (ministres de la Main-d'oeuvre, à Toronto, et premiers ministres, à Régina) abordent la question de la formation professionnelle des adultes et du cadre d'intervention du gouvernement fédéral; les participants conviennent de la nécessité d'une concertation fédérale-provinciale dans ce domaine.

Au lieu de la concertation, c'est l'adoption d'une politique fédérale qui est proposée aux provinces.

UNE LONGUE NEGOCIATION

Juin 1985: la proposition fédérale

Ottawa annonce de façon unilatérale sa politique intitulée Planification de l'emploi ("Canadian Jobs Strategy"); elle est constituée de six programmes de soutien à l'emploi et de formation professionnelle et d'une structure fédérale de consultation à partir de "conseils locaux" implantés dans toutes les régions d'une province.

Désormais, et en dépit de toutes les tentatives du Québec pour proposer un plan global d'harmonisation des programmes fédéraux et québécois, en vertu de sa compétence exclusive en matière d'éducation, les discussions et les négociations ne sortiront pas du cadre général défini par Ottawa dans la Planification de l'emploi.

Rappelons l'analyse que faisait l'ICÉA, en 1986, de la proposition fédérale:

> "Par sa nouvelle stratégie, Ottawa s'introduit plus avant encore dans le champ de la formation et remet en question le programme de formation en institution prévu aux accords 82-86.
>
> Les enjeux de cette négociation sont donc majeurs pour l'ICÉA qui a toujours cru en la nécessité, pour le Québec, d'assumer ses pleines responsabilités dans le champ de la formation et en la pertinence de développer un réseau public d'enseignement solide permettant aux adultes d'accéder à des formations de qualité".
>
> (L'ICÉA, Bulletin de liaison, 8-6, mars 86, p. 6)

Au moment où s'engage la négociation proprement dite, les problèmes soulevés par la proposition fédérale étaient, en effet, nombreux et lourds de conséquences.

1) Tous les programmes de subvention compris dans la Planification de l'emploi ont un volet de formation; deux de ces programmes sont même essentiellement consacrés à de la formation en entreprise.

   Nulle part n'est-il question, autrement qu'en termes très généraux et sans grande portée, de l'existence de programmes provinciaux touchant les mêmes clientèles et des objectifs analogues, ou encore des réseaux scolaires qui, dans les provinces, dispensent la majeure partie de la formation.

2) Dès la mise en application de cette politique, le gouvernement canadien réduirait progressivement et rapidement (40% en 3 ans, soit au-delà de 100 millions $ de moins pour le Québec, au total) son aide financière à la formation en institution ("achats directs"), les montants ainsi récupérés étant affectés à la formation en entreprise. Par conséquent, les sommes devant être administrées par le Québec seraient réduites d'autant.

3) Les sommes destinées à la formation en entreprise seraient versées directement à des entreprises admissibles aux programmes de subvention fédéraux; celles-ci pourraient donc se procurer les services de formation où bon leur semblerait, aucune priorité n'étant accordée aux établissements publics d'enseignement.

4) La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) mettrait en place, au Québec comme dans chaque province, un réseau de conseils consultatifs locaux (c'est-à-dire régionaux) chargés de l'estimation des besoins et de la planification de la formation. Or, ces fonctions faisaient déjà partie du mandat confié au réseau québécois des commissions de formation professionnelle (CFP), relevant du MMSR.

Juillet 1985: la réplique du Québec

La réplique du Québec repose sur trois exigences.

1) L'harmonisation des programmes fédéraux et provinciaux de sorte

qu'il n'y ait pas de chevauchements.

2) Le maintien au même niveau du montant global devant être administré par le Québec: s'il doit y avoir réduction de l'enveloppe budgétaire des "achats directs", que la différence soit affectée à des activités de formation sur mesure. Pour le Québec,

> "la formation sur mesure (FME) désigne les activités de formation professionnelle dispensées par un établissement et adaptées aux besoins d'une entreprise, d'un groupe d'entreprises ou d'un secteur d'activités économiques. Elle s'adresse généralement à la main-d'oeuvre en emploi ou sur le point d'y accéder et doit pouvoir faire l'objet de planification".

3) Le retrait du projet de création d'un réseau fédéral de conseils consultatifs locaux et la confirmation du rôle des commissions de formation professionnelle du Québec.

LES ENJEUX

On voit déjà les enjeux de ce qui sera la plus longue négociation dans ce domaine:

1) pourrait-on harmoniser les programmes fédéraux et québécois?

2) la possibilité pour les adultes d'avoir accès à la formation serait-elle déterminée, en définitive, par les critères, les objectifs et les budgets des programmes fédéraux?

3) qu'adviendrait-il du rôle des réseaux publics d'enseignement dans la formation de la main-d'oeuvre?

4) comment serait accueillie la proposition du Québec concernant la formation sur mesure?

5) qui devrait supporter les effets des coupures budgétaires dans la formation en établissement?

6) qui aurait, en définitive, les instruments du contrôle et de la planification de la formation professionnelle au Québec?

a) on se demandait dans cet ensemble, la nécessaire participation des adultes, particulièrement des travailleurs et travailleuses, à l'activité des écoles, à l'organisation des stages de formation et à l'évaluation de la formation?

b) les conclusions de 1984 et de 1985 ne laissent-elles pas entrevoir un certain parallélisme à faire croire à un conflit d'une nature comparable et de l'opposition de CFDT et de l'UNEF-SE à compter de 1968 ?

Dans cette enquête rétrospective, le gouvernement impose un point de vue extérieur, jusque l'étape de qualification. Il semble ne pouvoir que mal tenir compte des attentes et besoins des personnes intéressées, en amont de cette phase.

En outre, une autre caractéristique de cette consultation tombée en désuétude, est sa fréquence. Une nouvelle consultation de la population de plus de seize ans est prévue à la place.

14 septembre 1988: publication par des unions départementales unitaires d'une pétition pour l'emploi et les libertés "Halte à l'austérité, des propositions à discuter, des luttes à engager, des actions à construire". Elle a recueilli 1 million de signatures. Elle a été remise à Matignon le 14 décembre 1988. Elle demande notamment "la création d'un service public de la formation professionnelle". Les unions départementales ayant mené cette pétition ont été reçues par le Premier ministre.

Le 15 juin 1989, Michel Rocard a annoncé la création d'un "Conseil national de la formation professionnelle et de l'emploi". Présidé par le Premier ministre, il devrait se réunir au moins une fois par an.

Mais, à ce jour, aucune structure spécifique n'a été mise en place.

Entre le 14 septembre 1988 et le 6 février 1989, plusieurs centaines de lettres signées par certains membres de l'association créée par Bernard Tapie, Mains des Gagneurs, ont été envoyées à Matignon. Elles demandaient la création d'un "Ministère de la Formation professionnelle".

- Les deux premiers programmes de formation en alternance, la création du label "Unité de Formation", mais également, des dispositifs tels que l'apprentissage ouvert aux jeunes de plus de vingt ans, ont été mises en place dans le cadre d'une loi votée définitivement le 6 février 1987, au moment de la cohabitation.

7) où se situerait, dns cet ensemble, la nécessaire participation des adultes, particulièrement des travailleurs et travailleuses, à la définition des besoins, à l'élaboration des plans de formation et à l'évaluation de la formation?

8) les coupures de 1983-84 et de 1984-85 seraient-elles maintenues ou si le Québec parviendrait à faire valoir la nécessité d'un versement compensatoire et de l'indexation de 5% de l'aide fédérale à compter de 1986-87?

Dans cette nouvelle négociation, le gouvernement fédéral avait, de toute évidence, gagné "l'étape de qualification": la partie se jouerait sur un terrain délimité et balisé par lui et selon ses propres règles, en grande partie.

En outre, une autre caractéristique de cette négociation jouera, en définitive, en sa faveur: bon nombre d'éléments de la Planification de l'emploi seront négociés à la pièce.

13 septembre 1985: entente sur des modes d'harmonisation entre divers programmes québécois et les volets "main-d'oeuvre" de trois programmes de soutien à l'emploi: "Aide à l'innovation", "Développement de l'emploi" et "Intégration professionnelle"; les volets "formation" de ces programmes devant être soumis aux dispositions de l'éventuel accord sur la formation professionnelle.

L'entente porte également sur le volet "Fonds de fiducie" de l'un des programmes de formation en en entreprise, "Acquisition de compétences", puisqu'il n'implique aucun achat de services de formation.

Décembre 1985: élections provinciales: changement de parti au pouvoir.

Entre le 13 septembre 1985 et le 5 février 1987, aucune entente ne sera signée. Un certain nombre de concessions seront faites de part et d'autre, mais les négociations achopperont longtemps sur les éléments suivants:

- les deux programmes de formation en entreprise (à l'exception du volet "fonds de fiducie", déjà accepté); des dispositions d'harmonisation entre ces programmes et des programmes québécois sont mises au point mais ne feront l'objet d'une entente formelle que le 5 février 1987, au moment de la signature de l'Accord;

- le financement de la formation en institution: le budget annuel global, l'indexation de 5%, la répartition entre les "achats directs" et... autre chose (formation sur mesure? "achats indirects"?), la répartition entre les coûts de formation proprement dite et les coûts de base, c'est-à-dire la part destinée au financement de l'infrastructure des services d'éducation des adultes des cégeps et des commissions scolaires et, enfin, la gestion de ce financement (le Québec? Le Québec et les entreprises? Le Québec... et ses CFP?)

JEUDI, 5 FEVRIER 1987: LES JEUX SONT FAITS

Le jeudi 5 février 1987, le ministre de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu du Québec et le ministre de l'Emploi et de l'immigration du Canada signent l'Accord, qui entre alors en vigueur pour trois ans: 1986-1987, 1987-1988 et 1988-1989.

Cet Accord comporte des aspects intéressants mais il soulève également un grand nombre d'interrogations, voire d'inquiétudes.

Il est vrai que le Québec a refusé de céder sur plusieurs aspects fondamentaux et qu'il a obtenu du gouvernement fédéral plus de concessions que d'autres provinces, plus de concessions qu'on aurait pu le croire, à certains moments.

Il reste, globalement, que la formation professionnelle échappe un peu plus au contrôle du gouvernement provincial. Et c'était à prévoir, du moment où, en 1982, le gouvernement fédéral entreprenait de modifier les règles du jeu et surtout à partir de 1985, alors qu'il définissait et délimitait le terrain où allait se jouer la partie: officiellement, c'était une stratégie à l'égard du marché du travail; en réalité, il s'agissait d'une stratégie à l'égard des provinces. Officiellement, le Canada affirme qu'il se retire d'un champ de compétence provinciale: en réalité, il s'efforce de soustraire au contrôle des provinces une énorme portion du domaine de l'éducation, avec l'aide du "secteur privé".

Les aspects positifs

Voyons d'abord les aspects positifs de l'Accord Canada-Québec sur la formation en établissement:

1) la contribution fédérale globale n'est pas diminuée; elle demeure

de 139 millions $, du moins pour chacune des deux premières années, 1986-1987 et 1987-1988;

2) aucune portion de cette contribution n'ira directement aux entreprises; le montant global sera versé directement au gouvernement du Québec, qui la remettra aux organismes chargés d'administrer la formation en institution;

3) ces organismes, les commissions de formation professionnelle (CFP) conserveront ainsi leur rôle de gestionnaires, en région, de la formation professionnelle en institution;

4) les deux gouvernements reconnaissent que les réseaux publics d'enseignement (commissions scolaires et cégeps) devront avoir la priorité sur tout autre dispensateur de la formation professionnelle;

5) le concept de formation sur mesure est accepté comme solution de rechange à la proposition initiale du Gouvernement fédéral, à l'effet de verser directement à des entreprises une part croissante des subventions destinées à la formation en institution.

Les questions en suspens

En revanche, on ne saurait passer sous silence les nombreuses questions que soulèvent cet Accord et les autres ententes qui s'y rattachent.

1) L'Accord a été signé à moins de deux mois de la fin de l'année financière, Ottawa a refusé d'indexer le montant annuel et l'on n'a pas encore déterminé l'enveloppe budgétaire de la formation sur mesure pour 1988-89, de sorte que le niveau réel de la contribution fédérale demeure encore inconnu: 139 millions... plus? ou moins?

2) La priorité accordée en principe aux réseaux publics doit être mise en rapport avec plusieurs autres éléments contenus dans l'Accord, qui mettent les établissements publics en concurrence avec des établissements privés.

3) La formation sur mesure constitue la pièce maîtresse de la stratégie du Québec face aux propositions d'Ottawa à l'effet de réduire progressivement de 40% sa participation au financement de la

formation professionnelle en institution. C'est principalement autour de ce concept qu'ont tourné les discussions pendant de si longs mois. Mais il y a loin du concept à la mise en oeuvre: à la mesure de qui ou de quoi sera cette formation?

4) Au cours des négociations, on le voit par les documents échangés, il a été question à quelques reprises de la participation des adultes aux décisions qui les concernent en matière de formation. Au moment de la rédaction finale de l'Accord, on a bien pris soin d'effacer toute trace de cette préoccupation. Où donc est passée la participation des adultes?

5) L'Accord consacre un nouveau glissement de pouvoir du Québec vers le Canada: le gouvernement fédéral a tout fait pour se rendre maître de la formation professionnelle en entreprise et y consacrer de plus en plus de fonds.

6) L'absence d'une politique d'ensemble à l'égard de la formation professionnelle au Québec a de plus en plus de conséquences négatives.

Répartition de la contribution fédérale de 1986 à 1989

Types d'intervention	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Achats directs de formation en institution	125,100,000$	106,335,000$	85,068,000$
Achats de formation sur mesure en institution	13,900,000	32,665,000	à déterminer
TOTAUX	139,000,000$	139,000,000$	85,068,000$ + le montant à déterminer

---

Examinons une à une ces interrogations.

1) Cent trente neuf millions... plus ou moins

En 1985-1986, le Québec a reçu 139 millions $ d'Ottawa pour la formation en institution. Pour 1986-1987, le gouvernement fédéral a garanti le versement du même montant, soit:

- 125.1 millions $ pour les "achats directs" d'activités de formation;
- 13.9 millions $ pour les "achats" d'activités de formation sur mesure.

Or, les mécanismes d'application concernant la formation sur mesure n'étaient pas encore arrêtés au 31 mars 1987: la somme de 13.9 millions $ ne pouvait donc pas être dépensée à cette date. Ottawa en a néanmoins garanti le versement. Mais où? Dans l'enveloppe budgétaire de la formation en institution, tel que prévu - de sorte que le budget de la formation sur mesure serait doublé en 1987-1988? Ou dans le fonds consolidé de la province?

Quand on fera le bilan des trois années de cet Accord, où seront passés les 13.9 millions $ destinés à la formation sur mesure en 1986-1987? Combien aura-t-on réellement affecté à la formation en établissement?

Deuxièmement, le Québec avait demandé que la contribution du gouvernement fédéral soit indexée annuellement de 5%. Elle ne l'a pas été. En conséquence, compte tenu de l'accroissement constant de l'ensemble des coûts se rattachant à la formation professionnelle, cette contribution représente en réalité une diminution par rapport à celle de 1985-1986: en 1988-89, de quel ordre sera la différence?

Troisièment, la contribution totale pour 1988-1989 n'est pas encore connue, car le montant destiné à la formation sur mesure reste à déterminer, sur la base des "achats" effectués en 1985-1986 auprès des établissements publics de formation. Québec estime que le montant global de la contribution fédérale pourrait être supérieur à 139 millions $. En fait, il s'agira de voir ce que signifie, pour Ottawa, "réaliser l'objectif consistant à accroître, par rapport à 1985-86, le niveau des fonds alloués à la formation auxquels auront accès les établissements publics de formation" (art. 34.3.2).

2) La priorité aux établissements publics, une priorité affirmée du bout des lèvres

Tellement de conditions, plus ou moins implicites, viennent nuancer l'affirmation d'accorder la priorité aux réseaux publics qu'on a plutôt l'impression d'être devant "la dernière chance" des réseaux publics.

a) Les coûts de base. Dans le passé, une portion importante (environ 40%) de la contribution fédérale aidait à défrayer les coûts de base de la formation en institution, c'est-à-dire les coûts rattachés à l'encadrement pédagogique des étudiant-e-s, principalement: l'accueil, l'information scolaire, l'analyse des dossiers académiques, la reconnaissance des acquis expérientiels, l'élaboration des programmes, l'organisation et l'animation pédagogiques, la sanction des études, etc. Les services d'éducation des adultes pouvaient donc compter, d'année et année, sur ces sommes pour les aider à maintenir en place leurs infrastructures.

En vertu de l'Accord de 1986-1989, seuls les coûts de base rattachés aux "achats directs" sont prévus de manière explicite. Or, le montant affecté aux "achats directs" diminue d'année en année, de sorte que les services d'éducation des adultes recevront vraisemblablement 40% d'un montant en diminution constante, c'est-à-dire:

- pour 1986-87: 40% de 125.1 millions $ = 50 millions $
- pour 1987-88: 40% de 106.335 millions $ = 42.5 millions $
- pour 1988-89: 40% de 85.068 millions $ = 34 millions $

Quant à la formation sur mesure, l'Accord ne fait aucune mention des coûts de base: seuls les coûts de formation et les frais d'administration peuvent être réclamés par les CFP qui administrent la formation sur mesure. Les sommes destinées aux coûts de base doivent pourtant se cacher quelque part... Il s'agira donc pour les institutions de les dénicher petit à petit, à la pièce, au fur et à mesure qu'elles réussiront à décrocher, à la pièce, des contrats de formation sur mesure. Alors seulement les services d'éducation des adultes pourront-ils avoir une idée de leur véritable enveloppe budgétaire.

Entre temps? Entre temps, ils auront dû consacrer un peu plus de leurs ressources à des pratiques de marketing et un peu moins au maintien et à l'accessibilité des services habituels aux populations adultes.

Si l'Accord ne garantit plus une aide financière suffisante au maintien des infrastructures des services d'éducation des adultes, que veut dire alors la priorité accordée aux établissements publics d'enseignement? Comment le Québec entend-il leur assurer les moyens de répondre à la demande de formation, et en particulier à la demande de formation sur mesure? Le Gouvernement a-t-il l'intention de contribuer davantage au maintien de ces services? Ou s'il y a l'intention de les obliger à comprimer leurs dépenses ... par l'intégration des adultes aux classes régulières?

b) Les "organismes autres qu'une administration publique scolaire". D'autres dispositions de cet Accord contribuent à rendre ambiguë l'affirmation d'accorder la priorité aux réseaux publics. En effet, l'Accord rend possible l'"achat direct" par le Canada d'activités de formation "auprès d'un organisme autre qu'une administration publique scolaire". (art. 1.2, 11.1, 12.1, 20.1, 34.6). Ces dispositions concernent, semble-t-il, une situation "exceptionnelle" et un montant "insignifiant" (800,000$, selon les autorités du MMSR). Cela n'en est pas moins inquiétant: n'apparaissant pas aux accords précédents, ces dispositions ouvrent désormais la porte à une interprétation très large qui pourrait, à moyen terme, c'est-à-dire dès la prochaine négociation fédérale-provinciale, constituer une menace pour les réseaux publics.

c) "...when they are able to meet demand". Et pour finir, comme si l'esprit et la lettre de l'Accord ne plaçaient pas clairement les institutions publiques dans une situation assez inconfortable de concurrence avec les institutions privées, subventionnées ou non, les signataires ont cru bon d'ajouter, lors de la conférence de presse du 5 février: "... les CFP verront à l'utilisation prioritaire des institutions du réseau public d'enseignement lorsque celles-ci sont (sic) en mesure de répondre à la demande".

3) La formation sur mesure: à la mesure de qui ou de quoi?

Au départ, le gouvernement fédéral se proposait de subventionner directement les entreprises, de sorte qu'elles puissent se procurer des services de formation auprès des institutions de leur choix, privées ou publiques. Le Québec est finalement parvenu à convaincre Ottawa que la formation sur mesure pouvait répondre avantageusement aux besoins des entreprises et offrir "souplesse, simplicité et rapidité".

La formation sur mesure n'est pas quelque chose de tout à fait nouveau au Québec. Plusieurs institutions et plusieurs entreprises en ont fait

l'expérience au cours des vingt dernières années. Plusieurs définitions ont également vu le jour: la majorité d'entre elles associent de très près la participation des principaux intéressées à la réalisation de toutes les étapes du processus.

L'Énoncé d'orientation engageait à:

> "... reconnaître la capacité de chaque adulte, ou de chaque groupe d'adultes, de participer à la détermination de ses besoins éducatifs, à la définition de ses objectifs de formation, au choix des moyens à mettre en oeuvre pour la réalisation de son projet". (p. 26)

Un document plus récent du MMSR (DGFP), La formation sur mesure à l'entreprise, cadre opérationnel (1986), confirme cette orientation:

> "... la formation sur mesure est une façon de concevoir, de conduire et d'organiser une intervention de formation fondée sur la mesure des principaux éléments d'une situation spécifique liée au travail, sur la recherche du réinvestissement systématique des acquis de formation dans la situation, sur la participation de tous les agents aux différentes phases de l'intervention et sur l'aménagement d'un processus d'intervention cohérent et unifié".

Il est fort révélateur et aussi fort décevant que la définition retenue dans l'accord ait été amputée de tout ce qui a trait à la participation des principaux intéressés, les adultes eux-mêmes, travailleurs et travailleuses:

> "'Formation sur mesure' désigne un type de formation en établissement qui permet de concevoir et d'organiser des activités de formation fondées sur un diagnostic précis des besoins de formation liés à une situation spécifique, sur l'adaptation ou l'élaboration d'un programme de formation en fonction du diagnostic établi et sur le réinvestissement des apprentissages dans la situation". (art. 1.18)

Quelle place sera faite, concrètement, à la participation des travailleurs et des travailleuses à chaque étape du processus: estimation des besoins, élaboration des plans de formation, évaluation des interventions?

Les exigences de souplesse, de simplicitié et de rapidité, jointes aux objectifs et aux critères des programmes de la Planification de l'emploi, serviront-elles de prétexte pour faire l'économie de certaines étapes du processus?

Si les mécanismes opérationnels touchant la formation sur mesure ne prévoient pas explicitement la participation de tous les intéressés aux différentes étapes du processus, cette formule se limitera inévitablement aux besoins très immédiats des employeurs et orientera les travailleuses et les travailleurs vers des formations pointues et non créditées, des apprentissages disparates, morcelés et inapplicables à d'autres situations de travail.

4) Où est passée la participation des adultes aux décisions qui les concernent?

Dans l'Énoncé d'orientation de 1984, le gouvernement du Québec faisit de la participation des travailleuses et des travailleurs à l'orientation de leur formation un des éléments d'"une sorte de code d'éthique de la formation en entreprise", une des conditions "à respecter, dans la mesure où l'on souhaite que les travailleurs, aussi bien que les entreprises, sortent gagnants de ces pratiques de formation". Il soulignait la nécessité de "promouvoir la participation des travaillleuses et des travailleurs à l'élaboration du plan de formation de leur entreprise, ainsi qu'aux choix des objectifs et des moyens à prendre pour les atteindre". (p. 53)

Cette préoccupation apparaissait également dans certains documents du gouvernement fédéral qui, en 1985, signalait:

> "...qu'une politique à long terme prudente devrait... encourager l'innovation et la capacité de répondre aux besoins locaux dans le domaine de la formation... en permettant aux travailleurs et aux employeurs de prendre une part plus active aux décisions relatives à la formation. (Occasions d'emploi: préparation pour l'avenir, janvier 1985, p. 4).

Dans une des versions de la lettre d'entente qu'il proposait, le gouvernement du Québec tenait encore compte de cette préoccupation:

> "... les travailleurs et les employeurs ont un rôle majeur à jouerdans l'identification des besoins..." (projet de lettre d'entente, février 1986).

Mais le texte définitif l'a complètement évacuée:

> "... le secteur privé a un rôle important à jouer dans l'identification des besoins... (Accord..., p. 4, 12e Attendu)

Qu'avait-on en tête lorsque l'on a convenu de substituer "le secteur privé" à l'expression "les travailleurs et les employeurs"? Ce n'est un secret pour personne que l'expression "le secteur privé" interpelle bien davantage les employeurs que les travailleurs et travailleuses, ou les groupes de femmes, ou les organismes communautaires ... Etait-ce là l'effet recherché?

En ne parlant que de "marché du travail", de "problèmes d'emploi" et de "création de main-d'oeuvre qualifiée et souple", ne finit-on pas par oublier qu'il s'agit en réalité d'éducation de personnes adultes?

Devons-nous comprendre que, pour les deux gouvernements, la main-d'oeuvre se réduit essentiellement à une série de pièces que la formation professionnelle a pour fonction d'adapter aux rouages changeants de la production?

Bien sûr, l'Accord confirme le rôle des commissions de formation professionnelle quant à l'estimation des besoins de formation et à la gestion de la formation sur mesure. Mais cela ne constitue un élément positif que dans la mesure où diverses populations adultes y trouveront un lieu de participation active et soutenue aux décisions qui les concernent, particulièrement en ce qui a trait à l'estimation et à l'analyse des besoins, à l'élaboration des programmes et à l'évaluation des interventions.

5) Un nouveau glissement de pouvoir du Québec vers le Canada

Jusqu'à cette année, même si les ententes fédérales-provinciales en matière de formation professionnelle demeuraient insatisfaisantes à bien des égards, c'est l'ensemble de cette formation qui faisait l'objet d'accords. Mais à compter de février 1987, et pour la première fois, la formation en industrie est évacuée de l'Accord, qui porte exclusivement sur la formation en établissement.

La formation en industrie a fait l'objet d'une entente distincte, en vertu de laquelle, Québec subventionnera la formation dans les petites et moyen-

nes entreprises, celles de moins de 200 employé-e-s, Ottawa se réservant la grande entreprise et même, dans certains cas, les associations de petits et moyens manufacturiers. Les entreprises et associations de 200 employé-e-s et plus embauchent, ne l'oublions pas, 50% de la main-d'oeuvre québécoise.

Il y a là un indice inquiétant du glissement de portions importantes de la sphère du pouvoir provincial vers celle du pouvoir fédéral.

En rendant le financement de la formation professionnelle indissociable des mesures de soutien à l'emploi, en tentant de subventionner les entreprises au lieu de contribuer au financement direct de la formation en institution, le gouvernement fédéral a tout fait pour se rendre maître de la formation professionnelle. Il y est partiellement parvenu: il a certainement réussi à s'approprier une partie importante de la formation en entreprise.

En effet, par le biais de deux programmes essentiellement consacrés a la formation en entreprise, "Acquisition de compétences" et "Pénurie de main-d'oeuvre", le gouvernement fédéral exerce désormais un contrôle quasi absolu sur la formation dans les entrepr ses ou associations de 200 employé-e-s et plus qui font appel à ses subventions. Par le second programme, qui vise à résoudre les pénuries de main-d'oeuvre, il a la même autorité quant à la formation des nouveaux employés d'entreprises ou associations de moins de 200 employé-e-s. Dans tous ces cas, seuls les plans de formation sont soumis à l'approbation du Québec, et encore: seuls les plans se rapportant à des stages ou de cours de plus de 45 heures.

Est-ce là le résultat des négociations à la pièce du financement fédéral de la formation professionnelle des adultes au Québec? Ou est-ce le prix à payer pour conserver le pouvoir constitutionnel de gérer la formation en institution?

En s'installant ainsi dans le champ de la formation professionnelle en industrie, le gouvernement fédéral a également mis en place les conditions nécessaires à l'accroissement de son ingérence de ce côté: en dépit des efforts du Québec pour faire valoir la formation sur mesure, rien n'empêche Ottawa d'utiliser son pouvoir de dépenser en ouvrant les vannes vers les entreprises et en réduisant encore davantage le débit du côté des établissements scolaires, du côté des réseaux publics en particulier.

6. L'absence d'une politique québécoise à l'égard de la formation professionnelle

Tout compte fait, l'absence d'une politique d'ensemble à l'égard de la formation professionnelle des adultes au Québec et l'absence d'un engagement clair quant à la participation des adultes à l'orientation de leur formation ont de plus en plus de conséquences négatives.

C'est précisément cette absence de politique qui contribue à accentuer la mainmise du gouvernement fédéral et à rendre impossible la négocation d'ententes satisfaisantes avec Ottawa.